

(...)

EN FAIT

La requérante est une société à responsabilité limitée italienne ayant son siège à Turin. Lorsqu'elle introduisit sa requête devant la Cour, la société requérante s'appelait « Marina di Alessandro S.r.l. » ; cependant, par une décision du 20 novembre 2002, elle a modifié son nom en « Valico S.r.l. ». Elle a été représentée devant la Cour par M^e N. Paoletti, avocat à Rome. Le gouvernement défendeur a été représenté par son agent, M. I.M. Braguglia, et par son coagent, M. F. Crisafulli.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

Dans le plan d'urbanisme (*piano regolatore generale*) de 1978, la mairie de Bardonecchia (Turin) précisa que les terrains sis dans une localité dénommée « Campo Smith » étaient aptes à accueillir des structures hôtelières. Dans le cadre de ce plan d'urbanisme, le conseil communal de Bardonecchia approuva, par une décision du 14 novembre 1986, un projet détaillé (*piano particolareggiato*) qui prévoyait la construction à Campo Smith d'un immeuble dénommé « 3D », d'un volume de 12 000 mètres cubes.

Le 3 juin 1993, la mairie de Bardonecchia vendit à la société requérante la parcelle de terrain nécessaire à la construction de l'immeuble 3D. Le même jour, la société requérante et la mairie signèrent un accord (*convenzione edilizia*), où il était stipulé qu'en ce qui concernait les limitations visant à protéger le paysage et l'environnement (*vincolo paesaggistico ed ambientale*), une autorisation pour l'immeuble 3D avait été octroyée par une décision du conseil régional (*Giunta regionale*) du Piémont du 11 mai 1992. Des conditions pour la construction y avaient été précisées. En effet, par un décret ministériel du 21 février 1953, la commune de Bardonecchia avait été soumise à des limitations à la faculté de construire afin de protéger le paysage. De ce fait, toute nouvelle construction devait être préalablement approuvée par le conseil régional du Piémont.

Le 24 juin 1993, la mairie de Bardonecchia octroya à la société requérante un permis de construire (*concessione edilizia*) pour l'immeuble 3D. Ce document renvoyait au plan détaillé du 14 novembre 1986, tel que

modifié par deux décisions du conseil communal des 8 février 1991 et 9 mars 1993.

Les travaux de construction commencèrent le 27 juillet 1993. La société requérante prétend qu'afin de respecter la modification apportée au plan détaillé du 9 mars 1993, elle fut contrainte de déplacer l'immeuble de « quelques mètres » vers le nord.

Par une ordonnance n° 65 du 16 février 1996, la commission extraordinaire de la mairie de Bardonecchia décida la suspension des travaux, au motif que le déplacement de l'immeuble était incompatible avec les conditions fixées dans le permis de construire du 24 juin 1993.

Le 21 mars 1996, la société requérante demanda à la mairie de certifier que les travaux étaient réguliers ou, le cas échéant, de lui octroyer un permis de construire révisé (*concessione in sanatoria*). Par une note du 13 mai 1996, la mairie de Bardonecchia avisa la requérante que l'examen de toute question sur ce point était suspendu dans l'attente d'une décision de l'administration régionale du Piémont.

La société requérante s'adressa alors au tribunal administratif régional (« TAR ») du Piémont, qui, par un jugement du 24 juillet 1997, déclara que la modification du projet détaillé du 9 mars 1993 était régulière.

Par une décision du 6 octobre 1997, le conseil communal de Bardonecchia confirma la modification en question. Le 30 octobre 1997, la mairie informa la société requérante que les travaux pouvaient reprendre.

Entre-temps, par une note du 2 mai 1996, l'administration régionale du Piémont avait rappelé à la mairie de Bardonecchia que l'immeuble 3D avait été construit au mépris des conditions énoncées, et qu'en conséquence il fallait infliger aux personnes responsables les sanctions prévues par l'article 16 § 5 de la loi régionale n° 20 du 3 avril 1989. Aux termes de cette disposition, lorsqu'un immeuble est construit d'une manière ne se conformant nullement (*totale difformità*) aux autorisations des autorités régionales compétentes, l'amende à infliger s'élève à 100 % de la valeur de l'ouvrage abusivement édifié.

Se fondant sur un rapport d'expertise, la commission extraordinaire de la mairie de Bardonecchia avait infligé à la société requérante, le 8 août 1996, une amende de 2 682 237 401 liras italiennes (environ 1 385 260 euros (EUR)).

La société requérante avait contesté cette amende devant le TAR du Piémont.

Par un jugement du 2 juillet 1997 dont le texte avait été déposé au greffe le 24 juillet 1997, le TAR avait rejeté le recours de la société requérante.

Il avait observé que la décision du conseil communal de Bardonecchia du 9 mars 1993 et le permis de construire du 24 juin 1993 n'étaient pas pertinents, la société requérante étant tenue de se conformer à la décision du conseil régional du Piémont du 11 mai 1992. Par ailleurs, à supposer même que, comme le prétendait la requérante, l'immeuble 3D eût été réalisé dans

le respect des systèmes de contrôle communal et régional, et que son déplacement n'eût causé aucun préjudice réel, il y aurait de toute manière eu manquement aux conditions fixées par le conseil régional. De plus, pour que soit infligée la sanction prévue par l'article 16 de la loi régionale n° 20 de 1989, n'étaient nécessaires ni l'existence d'un préjudice pour le paysage ou l'environnement, ni l'obtention d'un profit de la part de la personne tenue au paiement de l'amende. Celle-ci se justifiait par le simple fait de la réalisation d'un ouvrage complètement différent de celui autorisé par les autorités régionales. Or un déplacement que les experts de l'administration régionale avaient estimé à treize mètres (et que la société requérante évaluait à « cinq ou dix mètres ») vers le nord s'analysait en une modification substantielle de l'emplacement de l'immeuble par rapport à la surface qui lui était destinée.

La société requérante interjeta appel contre le jugement du 2 juillet 1997.

Par un arrêt du 4 juillet 2000, dont le texte fut déposé au greffe le 11 septembre 2000, le Conseil d'Etat confirma la décision du TAR.

Il releva que l'éventuelle conformité de l'ouvrage avec les dispositions en matière d'urbanisme (conformité d'ailleurs contestée par l'administration) n'avait aucune incidence sur la sanction prévue par l'article 16 de la loi n° 20 de 1989, justifiée par la violation des règles régionales en matière de protection du paysage. Aux yeux du Conseil d'Etat, le déplacement de l'immeuble avait profondément modifié l'ouvrage original ; dès lors, la compatibilité du nouvel ouvrage avec les dispositions concernant le paysage aurait dû donner lieu à une nouvelle évaluation de la part de l'administration régionale. A cet égard, il convenait de noter que le déplacement en question avait eu comme conséquence l'occupation d'une surface d'environ 958 mètres carrés, qui selon le plan d'urbanisme aurait dû servir à la création d'une « zone verte ».

Il était vrai que par un décret du 21 avril 1997, le conseil régional du Piémont avait autorisé la conservation des ouvrages réalisés en violation des autorisations régionales et que, dans un rapport technique du 15 avril 1997, il était indiqué que, du point de vue de la protection du paysage, le déplacement de l'immeuble vers le nord ne modifiait pas d'une manière notable l'insertion de l'ouvrage dans le cadre naturel qui l'entourait. Cependant, si l'absence d'une atteinte au paysage constituait un obstacle à la démolition de l'immeuble, elle n'empêchait pas d'infliger l'amende pour défaut de soumettre le projet de construction modifié à l'autorité régionale compétente.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

La protection des lieux pouvant être considérés comme « beautés naturelles » (*bellezze naturali*) est réglementée par la loi n° 1497 du 29 juin 1939, qui prévoit le droit pour l'Etat d'imposer une « contrainte de

paysage » (*vincolo paesaggistico*), entre autres, sur les « beautés panoramiques considérées comme cadres naturels [*quadri naturali*] ». Par un décret ministériel du 21 février 1953, le territoire de la commune de Bardonecchia a été entièrement soumis à pareille contrainte. De ce fait, toute personne désirant construire sur ce territoire doit obtenir non seulement le permis de construire conformément aux dispositions du plan d'urbanisme, mais aussi l'autorisation préalable de l'autorité chargée de la protection du paysage. La violation de ces dispositions peut être sanctionnée soit par la démolition des ouvrages édifiés abusivement soit par la condamnation à verser une « indemnité » (*indennità*) équivalente au « préjudice causé » ou au bénéfice obtenu par le contrevenant (article 15 de la loi n° 1497 de 1939).

Par un décret du président de la République n° 616 du 24 juillet 1977, l'Etat a transféré aux régions les fonctions administratives en matière de protection des beautés naturelles. La région du Piémont a adopté la loi régionale n° 20 du 3 avril 1989, dont l'article 10 réitère l'obligation d'obtenir l'autorisation se rapportant à la protection du paysage dans les cas prévus par la loi n° 1497 de 1939. Selon l'article 16 de la loi régionale n° 20 de 1989, il appartient au maire d'établir si des ouvrages non autorisés, ou bien des ouvrages non conformes aux autorisations, ont été réalisés. Dans ce cas le maire doit appliquer, dans un délai de trente jours, « les sanctions prévues à l'article 15 de la loi n° 1497 de 1939 ». Aux termes du paragraphe 5 de l'article 16 de la loi régionale n° 20 de 1989, « l'application de l'indemnité pécuniaire [*indennità pecuniaria*] prévue à l'article 15 de la loi n° 1497 de 1939 (...) entraîne le paiement à titre de sanction [*sanzione*] d'une somme égale à 100 % de la valeur des ouvrages exécutés et ne pouvant en toute hypothèse être inférieure à 10 000 000 de lires [environ 5 164 EUR]. » Le paragraphe 7 de cette même disposition se lit ainsi :

« Aux sanctions prévues par le présent article s'ajoute l'obligation de remettre les lieux en état [*ripristinare i luoghi*] dans le respect des indications qui sont formulées par (...) décret du président du conseil régional ; à cette fin, le maire doit envoyer au président du conseil régional une copie du procès-verbal précisant la nature de la violation. »

Selon une première interprétation retenue par le Conseil d'Etat (voir les avis de la première section, n° 3167 du 26 mai 1972, et de la commission spéciale, n° 5 du 9 mai 1977), l'indemnité prévue à l'article 15 de la loi n° 1497 de 1939 n'était pas une sanction, mais une compensation pour le préjudice causé ; il s'ensuivait qu'elle n'était pas due lorsque l'ouvrage n'avait pas porté atteinte au paysage. Cependant, selon une autre jurisprudence, cette indemnité était une sanction liée au défaut de soumettre un projet de construction quel qu'il soit à l'autorisation préalable des autorités, sanction qui trouvait à s'appliquer même en l'absence de préjudice.

L'Etat adopta ensuite des lois en matière de régularisation des constructions (*condono edilizio*). La loi n° 30 du 28 février 1997 précisait que « pour les ouvrages édifiés dans des zones soumises à la protection visée par la loi n° 1497 de 1939 (...), le paiement de la somme due pour la régularisation [*oblazione*] n'exclu[ai]t pas l'application de l'indemnité compensatoire [*indennità risarcitoria*] prévue par l'article 15 de la loi n° 1497 de 1939 (...) ».

Le gouvernement adopta en application de cette loi le décret ministériel du 26 septembre 1997, dont l'article 4 est ainsi libellé :

« L'application de l'indemnité compensatoire est obligatoire aussi (...) s'il apparaît que le paramètre du préjudice [*parametro danno*] est égal à zéro (...) »

Par le jugement n° 1531 du 21 juin 1999, le TAR du Latium estima que le décret ministériel du 26 septembre 1997 était illégal dans la mesure où il appliquait l'indemnité prévue par l'article 15 de la loi n° 1497 de 1939 même en l'absence d'atteinte au paysage.

Le Conseil d'Etat (sixième section) annula cette décision par l'arrêt n° 3184 du 2 juin 2000. S'appuyant sur sa jurisprudence antérieure (arrêts de la deuxième section n°s 2479 du 4 juin 1997, 2065 et 2066 du 29 octobre 1997), il considéra que le paiement de l'indemnité s'appliquait dans tous les cas de manquement aux obligations découlant de la protection du paysage, et même en l'absence d'atteinte avérée à ce dernier. Il observa que la loi ne faisait aucune distinction entre violations causant un préjudice pour le paysage et violations n'en causant pas, et précisa que les sanctions prévues par la loi n° 1497 de 1939 non seulement poursuivaient le but de réparer les dégâts, mais avaient également un effet dissuasif (*si tratta di misure che hanno una funzione non solo ripristinatoria, ma anche deterrente*). Le fait que la loi n° 1497 de 1939 utilisait le terme « indemnité » au lieu de « sanction » n'était pas décisif, car le premier mot n'avait pas toujours été utilisé par le législateur de manière univoque et ne recouvrait pas toujours une compensation pour un préjudice, pouvant être simplement synonyme de « somme d'argent ». Le Conseil d'Etat précisa enfin que les sanctions liées à la protection du paysage étaient régies par la loi n° 689 de 1981 (il s'agit d'une loi de dépenalisation qui contient une réglementation générale en matière d'infractions administratives). Elles étaient assujetties au principe de droit pénal selon lequel le délai de prescription commence à courir au moment où la situation d'illégalité prend fin (c'est-à-dire lors de l'octroi des autorisations manquantes ; voir l'article 158 § 1 du code pénal).

Les principes énoncés dans l'arrêt n° 3184 du 2 juin 2000 furent ensuite confirmés par d'autres décisions du Conseil d'Etat (voir les arrêts n°s 6007 du 8 novembre 2000, 5373 du 9 octobre 2000 et 6279 du 12 novembre 2002).

L'article 167 du décret législatif n° 42 de 2004 (intitulé « versement d'une indemnité pécuniaire ») a modifié l'article 15 de la loi n° 1497 de 1939 ; le mot « indemnité » a été remplacé par celui de « somme » (*somma*).

Une loi n° 308 du 15 décembre 2004 qualifie la somme prévue à l'article 167 précité de « sanction pécuniaire » (*sanzione pecuniaria*).

GRIEF

Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, la société requérante se plaint de l'amende qui lui a été infligée.

EN DROIT

1. La société requérante considère que l'amende qui lui a été infligée en vertu de la loi régionale n° 20 de 1989 a enfreint l'article 1 du Protocole n° 1. Cette disposition se lit comme suit :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

A. Sur l'applicabilité de l'article 1 du Protocole n° 1

1. Arguments des parties

a) Le Gouvernement

Le Gouvernement excipe de l'inapplicabilité de cette disposition, qui ne pourrait entrer en jeu pour le simple fait qu'une amende a un caractère pécuniaire. Il observe que l'article 1 du Protocole n° 1 contient des exceptions à la règle du respect des biens, parmi lesquelles figurent les « lois (...) nécessaires pour (...) assurer le paiement des amendes ». Cet alinéa devrait s'interpréter dans le sens que le paiement des amendes n'est pas en soi soumis à la disposition en question, qui s'appliquerait uniquement aux mesures ultérieures (à caractère conservatoire ou substitutif) qui constituent l'instrument moyennant lequel ce paiement peut être assuré.

Le Gouvernement en déduit qu'aux fins de l'article 1 du Protocole n° 1 est pertinente seulement l'atteinte à des biens différents de l'argent liquide ou à des biens différents de l'amende elle-même.

b) La société requérante

La société requérante combat les thèses du Gouvernement. Elle observe que la Cour a estimé à maintes reprises que l'article 1 du Protocole n° 1 s'appliquait aux sommes d'argent, qui constituent des « biens » au sens de la disposition en question.

2. Appréciation de la Cour

La Cour rappelle que l'imposition d'une amende est en principe une ingérence dans le droit garanti par le premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 car elle prive la personne concernée d'un élément de propriété, à savoir de la somme qu'elle doit payer (*Phillips c. Royaume-Uni*, n° 41087/98, § 50, CEDH 2001-VII). En l'espèce, la société requérante a été contrainte de payer environ 1 385 260 EUR pour n'avoir pas respecté les conditions mises à la construction fixées dans la décision du conseil régional du Piémont du 11 mai 1992. L'article 1 du Protocole n° 1 trouve donc à s'appliquer.

B. Sur le bien-fondé du grief*1. Arguments des parties***a) La société requérante**

La société requérante soutient que l'amende litigieuse trouvait sa cause uniquement dans le fait que l'immeuble 3D avait été déplacé de quelques mètres vers le nord, alors qu'aucune atteinte au paysage ne pouvait être décelée. Dans ces circonstances, elle considère avoir subi dans son droit au respect de ses biens une ingérence qui n'a pas respecté le juste équilibre devant régner entre l'intérêt général de la collectivité et les exigences de la protection des droits fondamentaux des particuliers. Elle se réfère, notamment, au montant de l'amende, et estime avoir eu à supporter une charge spéciale et exorbitante pour une violation purement formelle de la loi. Par ailleurs, le déplacement de l'immeuble 3D avait été imposé par la mairie de Bardonecchia qui, en 1993, avait modifié le plan d'urbanisme et octroyé un nouveau permis de construire. Ce dernier renvoyant à l'autorisation du conseil régional du Piémont du 11 mai 1992, la société requérante avait cru comprendre qu'il n'était pas nécessaire d'obtenir une nouvelle autorisation.

Selon la société requérante, la loi n° 20 de 1989 n'était pas suffisamment précise et prévisible. En particulier, le revirement de jurisprudence qui a conduit, en 2000, le Conseil d'Etat à estimer que la sanction prévue à l'article 15 de la loi n° 1497 de 1939 s'appliquait également en l'absence d'atteinte avérée au paysage ne pouvait pas être envisagé sur la base du libellé des dispositions internes pertinentes.

b) Le Gouvernement

Le Gouvernement estime que l'ingérence dans le droit de propriété de la requérante résulte de l'application d'une loi « nécessaire pour assurer le paiement des amendes ». Plus précisément, il s'agit d'une limitation au droit de construire nécessaire pour réglementer l'usage du terrain conformément à l'intérêt général à la protection du paysage. En tout état de cause, selon lui, « personne (...) n'oserait affirmer que l'imposition d'une amende est contraire en soi à l'article 1 du Protocole n° 1 ».

De plus, il y aurait eu proportion entre le but légitime poursuivi et les moyens déployés pour l'atteindre. Face à l'exigence de dissuader toute personne de réaliser un ouvrage en violation des dispositions protégeant le paysage et l'environnement, des sanctions « de la plus grande sévérité » se justifieraient. Le but de la loi régionale n° 20 de 1989 serait en effet d'éviter que chacun puisse apprécier par lui-même la compatibilité environnementale d'un bâtiment, les autorités ne pouvant intervenir qu'une fois que l'ouvrage aurait déjà été réalisé et que le préjudice serait en tout ou en partie irréversible. C'est pourquoi la circonstance que la construction n'ait pas affecté très gravement le paysage serait sans conséquences aux fins de l'imposition de l'amende, et ne jouerait que pour exclure la sanction de la démolition.

Enfin, même en termes absolus, l'amende ne serait point disproportionnée. A cet égard, le Gouvernement souligne que le droit de propriété de la société requérante n'a pas été mis en cause, et qu'elle reste libre de jouir de son bien et d'en tirer des profits.

2. *Appréciation de la Cour*

La Cour observe d'emblée que l'ingérence litigieuse se justifie au regard du deuxième alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1, qui prévoit expressément une exception pour ce qui est du paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes (*Phillips*, précité, § 51, et, par rapport à l'imposition fiscale, *Buffalo S.r.l. en liquidation c. Italie*, n° 38746/97, § 32, 3 juillet 2003). Une telle question n'échappe pas pour autant à tout contrôle de la Cour puisque celle-ci doit vérifier si l'article 1 du Protocole n° 1 a fait l'objet d'une application correcte (*Orion-Břeclav, s.r.o., c. République tchèque* (déc.), n° 43783/98, 13 janvier 2004).

Aux fins de la première phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1, la Cour doit donc rechercher si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (*Phillips*, précité, § 51, *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, 23 septembre 1982, §§ 69 et 73, série A n° 52, et *James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, § 50, série A n° 98). Par conséquent, l'obligation financière née du paiement des amendes peut compromettre la garantie consacrée par cette disposition

si elle impose à la personne ou à l'entité en cause une charge excessive ou porte fondamentalement atteinte à leur situation financière (voir, *mutatis mutandis*, *Buffalo S.r.l. en liquidation*, précité, § 32).

Il appartient en premier lieu aux autorités nationales de décider du type d'amendes qu'il convient d'appliquer. Les décisions en ce domaine impliquent une appréciation de problèmes politiques, économiques et sociaux que la Convention laisse à la compétence des Etats parties. Ces derniers disposent donc d'un large pouvoir d'appréciation (voir, *mutatis mutandis* et par rapport aux choix relatifs à l'imposition fiscale, *Baláz c. Slovaquie* (déc.), n° 60243/00, 16 septembre 2003). Il en va de même en ce qui concerne les choix des autorités dans un domaine aussi complexe et difficile que l'aménagement du territoire (*Terazzi S.a.s. c. Italie*, n° 27265/95, § 85, 17 octobre 2002, *Elia S.r.l. c. Italie*, n° 37710/97, § 77, CEDH 2001-IX, et *Abdilla c. Malte* (déc.), n° 38244/03, 3 novembre 2005).

La Cour constate qu'en l'espèce la société requérante a été sanctionnée conformément à l'article 16 § 5 de la loi régionale n° 20 de 1989. Aux termes de cette disposition, toute personne responsable d'avoir bâti un ouvrage en contravention avec les autorisations délivrées par les autorités régionales compétentes se voit sanctionnée d'une amende correspondant à la valeur de l'ouvrage illégalement bâti. Le libellé de ce texte n'indique en aucune manière que l'amende en question ne peut pas être infligée en cas d'absence de préjudice avéré au paysage. Il s'agit donc d'une ingérence prévue par la loi.

De plus, elle poursuivait le but légitime de protéger le paysage et d'aménager le territoire d'une manière rationnelle et compatible avec le respect de l'environnement, ce qui correspond à l'intérêt général (voir, *mutatis mutandis*, *Bahia Nova S.A. c. Espagne* (déc.), n° 50924/99, 12 décembre 2000).

Il reste à rechercher si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général et les impératifs de sauvegarde des droits fondamentaux du particulier (voir, *mutatis mutandis*, *Casa Missionaria per le missioni estere di Steyl c. Italie* (déc.), n° 75248/01, 13 mai 2004).

A cet égard, la Cour relève que, d'après le Conseil d'Etat, le déplacement de l'immeuble effectué par la société requérante s'est traduit par l'occupation d'une surface d'environ 958 mètres carrés ne lui appartenant pas et destinée à la création d'une « zone verte ». Aux yeux de la Cour, le fait litigieux a, au moins dans une certaine mesure, mis obstacle aux projets de développement et d'aménagement du territoire de l'administration régionale. A supposer même que, comme le soutient la société requérante, le déplacement litigieux n'eût porté aucun préjudice à l'environnement, le simple manquement aux conditions imposées par les autorités chargées de la planification et de l'aménagement du territoire constitue en soi une violation des règles de droit régissant la matière. Il entre dans la marge d'appréciation des Etats contractants de décider de l'opportunité de sanctionner un tel

comportement par une mesure économique à caractère dissuasif telle une amende.

Quant au montant de l'amende, la Cour relève que, calculée sur la base de la valeur de l'ouvrage abusivement réalisé, la sanction imposée à la société requérante pourrait, de prime abord, sembler excessive. Cependant, il convient de souligner que le déplacement de l'immeuble 3D tout entier a modifié d'une manière substantielle le projet original. De plus, des considérations liées à l'envergure du projet immobilier entamé par la requérante – visant la construction d'un immeuble destiné à accueillir des structures hôtelières et occupant une surface globale considérable, pour un volume total de 12 000 mètres cubes – doivent entrer en ligne de compte, la gravité d'une sanction dissuasive devant être proportionnée à l'importance des intérêts en jeu. Enfin, il y a lieu de noter que les autorités régionales n'ont pas ordonné la démolition de l'immeuble abusivement construit, sur lequel la société requérante a conservé l'intégralité de son droit de propriété et de son droit d'exploiter l'ouvrage à des fins lucratives. A cet égard, la Cour rappelle qu'elle a récemment estimé que l'ordre de démolir un immeuble construit sans autorisation préalable des autorités n'était en soi pas incompatible avec l'article 1 du Protocole n° 1 (*Saliba c. Malte*, n° 4251/02, §§ 45-48, 8 novembre 2005).

Dans ces conditions, la Cour estime que les autorités italiennes ont ménagé un juste équilibre entre l'intérêt général, d'une part, et le respect du droit de propriété de la société requérante, de l'autre. Ainsi, l'ingérence n'a pas imposé à l'intéressée une charge excessive de nature à rendre la mesure dénoncée disproportionnée par rapport au but légitime qu'elle poursuivait.

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

2. Au moment de la communication de la requête, la Cour a estimé opportun d'inviter les parties à présenter des observations également sous l'angle de l'article 7 de la Convention. La société requérante a alors soutenu que cette disposition avait été violée à son égard en conséquence de l'imposition de l'amende litigieuse.

L'article 7 de la Convention se lit ainsi :

« 1. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

2. Le présent article ne portera pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été commise, était criminelle d'après les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées. »

A. Sur l'applicabilité de l'article 7 de la Convention

1. Arguments des parties

a) Le Gouvernement

Le Gouvernement considère que l'article 7 de la Convention ne trouve pas à s'appliquer. Il souligne que la notion de « sanction pénale » dans la jurisprudence de la Cour est caractérisée par un manque de clarté, à cause de l'utilisation parfois alternative, parfois cumulative des critères dégagés en la matière (qualification en droit interne, nature de l'infraction et gravité de la punition). De plus, la pratique a attribué un poids variable à ces critères et aux aspects de procédure. En l'espèce, cependant, plusieurs éléments devraient amener à conclure que l'amende imposée à la société requérante ne constituait pas une « peine » au sens de la Convention.

Même s'il est vrai que cette amende avait une fonction à la fois répressive et dissuasive, cela vaudrait pour toute sanction, même pour celles qui selon la Cour ne sont pas « pénales ». En deuxième lieu, en droit italien l'infraction et la sanction sont sans doute qualifiées comme « administratives », et soustraites à la compétence du juge pénal. La sanction est purement pécuniaire et ne consiste pas en une mesure privative de propriété, telle qu'une confiscation ou une destruction de l'immeuble. Enfin, elle ne peut pas être convertie en peine privative de liberté et n'est pas associée à une quelconque forme de contrainte par corps.

b) La société requérante

La société requérante combat les thèses du Gouvernement et considère que la sanction pécuniaire qui lui a été imposée constituait une « peine » au sens de l'article 7 de la Convention. Elle observe qu'il s'agit d'une sanction ayant un caractère à la fois préventif et répressif, qu'elle est régie par la loi n° 689 de 1981, intitulée « modifications du système pénal », et qu'elle est extrêmement sévère, pouvant entraîner le paiement d'une somme égale à la valeur de l'immeuble tout entier. Selon la société requérante, on ne saurait trouver une sanction aussi grave pour des violations purement formelles dans aucune des affaires examinées par la Cour jusqu'à présent. Elle souligne également que les principes généraux que la loi de dépenalisation n° 689 de 1981 énonce pour les infractions administratives sont analogues à ceux du code pénal.

2. Appréciation de la Cour

La Cour doit déterminer si la sanction pécuniaire infligée à la société requérante constituait une « peine » au sens de l'article 7 § 1 de la Convention. Le libellé de cette disposition indique que le point de départ de toute appréciation de l'existence d'une peine consiste à déterminer si la mesure en question est imposée à la suite d'une condamnation pour une

« infraction ». D'autres éléments peuvent être jugés pertinents à cet égard : la nature et le but de la mesure en cause, sa qualification en droit interne, les procédures associées à son adoption et à son exécution, ainsi que sa gravité (*Welch c. Royaume-Uni*, 9 février 1995, § 28, série A n° 307-A).

En l'espèce, aucune condamnation pénale préalable n'a été prononcée à l'encontre de la société requérante ou de ses administrateurs par les juridictions italiennes (voir, *mutatis mutandis*, *Yildirim c. Italie* (déc.), n° 38602/02, CEDH 2003-IV, et *Saliba c. Malte* (déc.), n° 4251/02, 23 novembre 2004). De plus, en droit italien, l'amende litigieuse n'est pas prononcée en vertu de dispositions pénales mais d'après une loi administrative. Son montant est fixé par l'administration et sa légalité est examinée par les juridictions administratives.

Si ces éléments semblent militer dans le sens de la non-applicabilité de l'article 7 de la Convention, la Cour ne saurait pour autant les estimer décisifs. En effet, la notion de « peine » possédant une portée autonome, la Cour doit, pour rendre efficace la protection offerte par cette disposition, demeurer libre d'aller au-delà des apparences et apprécier elle-même si une mesure particulière s'analyse au fond en une « peine » au sens de cette clause (*Welch*, précité, § 27, et *Coëme et autres c. Belgique*, nos 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 et 33210/96, § 145, CEDH 2000-VII).

A cet égard, elle observe que la sanction prévue à l'article 16 § 5 de la loi régionale n° 20 de 1989 ne tend pas à la réparation pécuniaire d'un préjudice, mais vise pour l'essentiel à punir pour empêcher la réitération de manquements aux conditions de construction fixées par le conseil régional (voir, *mutatis mutandis* et à propos de la notion d'« accusation en matière pénale », *Bendenoun c. France*, 24 février 1994, § 47, série A n° 284). Cette conclusion est renforcée par le constat du Conseil d'Etat, qui, dans son arrêt du 4 juillet 2000, a précisé que l'absence d'une atteinte au paysage n'empêchait pas d'appliquer l'amende. Cette pénalité était donc à la fois préventive et répressive, cette dernière caractéristique étant celle qui distingue d'habitude les sanctions pénales (*Öztürk c. Allemagne*, 21 février 1984, § 53, série A n° 73).

La Cour estime en outre devoir attribuer un poids important à la gravité de la sanction encourue et de celle réellement infligée. Selon la loi régionale n° 20 de 1989, celle-ci est égale à 100 % de la valeur des ouvrages exécutés abusivement et ne peut en aucun cas être inférieure à une somme équivalant à 5 164 EUR. En l'espèce, l'amende appliquée par la commission extraordinaire de la mairie de Bardonecchia était très élevée, puisqu'elle se montait à environ 1 385 260 EUR. Certes, elle ne peut être convertie en peine d'emprisonnement en cas de non-paiement, mais cela n'est pas déterminant quant à la qualification « pénale » de l'infraction (*Lauko c. Slovaquie*, 2 septembre 1998, § 58, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VI).

Il est vrai que l'amende en question a été infligée à la société requérante pour des raisons objectives sans qu'il ait été nécessaire d'établir l'existence d'une intention délictueuse ou d'une négligence de sa part. Toutefois, l'absence d'éléments subjectifs ne prive pas nécessairement une infraction de son caractère pénal ; de fait, les législations des Etats contractants offrent des exemples d'infractions pénales fondées uniquement sur des éléments objectifs (*Janosevic c. Suède*, n° 34619/97, § 68, CEDH 2002-VII, et *Salabiaku c. France*, 7 octobre 1988, § 27, série A n° 141-A).

Compte tenu des divers aspects de l'affaire, et ayant examiné leur poids respectif, la Cour note la prédominance de ceux qui présentent une coloration pénale. Additionnés et combinés, ils conféraient à l'amende litigieuse le caractère d'une « peine » au sens de l'article 7 de la Convention.

Cette disposition trouve donc à s'appliquer.

B. Sur le bien-fondé du grief

1. Arguments des parties

a) La société requérante

La société requérante allègue que le libellé des articles 15 de la loi n° 1497 de 1939 et 16 de la loi régionale n° 20 de 1989 est ambigu et de nature à créer des malentendus quant aux conséquences d'une éventuelle violation lorsqu'il n'y a pas d'atteinte au paysage. A cet égard, elle rappelle que ces dispositions utilisent le mot « indemnité », et que la première se réfère expressément au « préjudice causé ».

Par ailleurs, la première décision juridictionnelle concernant la loi régionale n° 20 de 1989 n'aurait été adoptée qu'en 1996, soit après le commencement des travaux qui ont conduit à l'infliction de l'amende. De plus, jusqu'à l'adoption de l'arrêt n° 3184 de 2000, la jurisprudence du Conseil d'Etat n'était pas univoque quant à l'interprétation de l'article 15 de la loi n° 1497 de 1939 et, selon la jurisprudence majoritaire, l'absence d'atteinte au paysage empêchait de condamner au paiement de l'« indemnité ». La thèse opposée et défavorable à la société requérante se serait donc imposée seulement le 2 juin 2000, c'est-à-dire un peu plus d'un mois avant le prononcé de la décision interne définitive concernant l'affaire de la société (4 juillet 2000). Pour celle-ci, le revirement jurisprudentiel du 2 juin 2000 n'était ni « cohérent avec la substance de l'infraction » ni « raisonnablement prévisible ».

La société requérante souligne également que la loi régionale a eu une incidence surtout en ce qui concerne le montant de la sanction infligée : en effet, l'article 15 de la loi n° 1497 de 1939 prévoyait le paiement d'une indemnité équivalente au bénéfice obtenu par le contrevenant, alors que la

loi piémontaise de 1989 a exigé l'infliction d'une sanction égale à 100 % de la valeur des ouvrages réalisés.

Enfin, l'article 7 de la Convention aurait été violé car le montant de la sanction infligée (environ 1 385 260 EUR) est disproportionné par rapport à la nature – purement formelle – du manquement reproché à la société requérante, et donc de nature à enfreindre l'équilibre qui doit exister, en la matière, entre l'intérêt général et les droits fondamentaux du particulier.

b) Le Gouvernement

Le Gouvernement estime que le fait que l'amende litigieuse ait été imposée par une loi régionale est sans importance. Il est vrai qu'en Italie les régions ne sont point compétentes pour établir des infractions et imposer des sanctions pénales ; il n'en demeure pas moins qu'elles ont pour tâche de protéger le paysage et l'environnement, à l'aide, si nécessaire, de sanctions qualifiées d'« administratives » en droit interne. Les définitions contenues dans la loi nationale ne sauraient être influencées par les « notions autonomes » que la Cour dégage sur le terrain de la Convention, et les Etats ne sauraient être contraints d'adapter les premières aux deuxièmes. Par ailleurs, la tendance à la dépénalisation qui s'affirme dans les pays européens n'a pas été désapprouvée par la Cour.

En l'espèce, l'infraction commise par la société requérante était qualifiée d'« administrative » en droit interne et la région avait la compétence de la prévoir et de la sanctionner. D'autre part, une loi régionale fait partie du « droit national » au sens de l'article 7 de la Convention, étant accessible, claire, prévisible et ayant un caractère général. A cet égard, le Gouvernement rappelle que les lois régionales sont approuvées par des assemblées démocratiquement élues, sont publiées aux journaux officiels régional et national et sont soumises au contrôle de la Cour constitutionnelle.

Selon le Gouvernement, ni la Convention ni la jurisprudence de la Cour n'exigent un « monopole étatique de la loi » et rien ne permet de penser qu'il serait nécessaire ou souhaitable que des entités territoriales de l'Etat soient privées du pouvoir de légiférer. La prévision par la loi de l'infraction et de la sanction aurait pour but essentiel de protéger l'individu contre une application rétroactive des dispositions pénales ; elle n'irait cependant pas jusqu'à exiger un acte ayant une forme particulière ou émanant d'une autorité plutôt que d'une autre.

Le Gouvernement allègue que si la gravité de la sanction est pertinente sur le terrain de l'applicabilité de l'article 7, elle n'entre pas en ligne de compte lorsqu'il faut établir si cette disposition a été respectée. Il n'est pas interdit aux Etats d'imposer des sanctions d'une certaine gravité et la disposition en question n'exige pas un rapport de proportionnalité entre l'infraction et la sanction. Pourvu que les limites fixées par l'article 3 ne soient pas atteintes, le droit à ne pas être sanctionné au-delà d'un certain

degré de sévérité n'est pas inscrit dans la Convention. La question de proportionnalité jouerait seulement sur le terrain du rapport entre certains droits garantis par la Convention (par exemple, le droit à la liberté d'expression garanti par l'article 10) et les limitations à ces droits justifiées par les exigences de l'intérêt général.

En tout état de cause, le Gouvernement considère que la sanction imposée à la société requérante n'était pas disproportionnée. A cet égard, il faudrait tenir compte de la situation particulière de l'Italie, pays qui possède de nombreux attraits naturels et artistiques se trouvant depuis des décennies sous la menace constante de la construction abusive d'immeubles.

En l'espèce, l'édifice de la société requérante fut déplacé par rapport à sa situation prévue initialement. Il ne s'agissait pas d'une question purement formelle car ce déplacement a eu des conséquences pour l'environnement du fait qu'il a empiété sur une zone destinée à des espaces verts. De plus, le but de la loi n° 20 de 1989 est d'assurer le contrôle systématique et effectif de la région sur les activités susceptibles de porter préjudice au paysage et à l'environnement. La condition préalable à un tel contrôle est l'imposition de règles selon lesquelles tout projet de bâtiment examiné et approuvé sous une certaine forme est soumis, avant d'être réalisé, à une nouvelle approbation en cas de variation ou modification postérieure. La sévérité de la sanction s'explique donc par la nécessité de prévenir les atteintes au paysage, en sanctionnant tout comportement qui empêche les organes régionaux d'exercer leur contrôle en temps utile. Le manquement de la société requérante a précisément consisté en l'omission de faire approuver la modification au projet original selon les procédures arrêtées par la loi, ce qui était potentiellement préjudiciable à l'environnement et au paysage.

2. *Appréciation de la Cour*

a) **Principes généraux**

La Cour rappelle que l'article 7 de la Convention consacre notamment le principe de la légalité des délits et des peines (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). S'il interdit en particulier d'étendre le champ d'application des infractions existantes à des faits qui, antérieurement, ne constituaient pas des infractions, il commande en outre de ne pas appliquer la loi pénale de manière extensive au détriment de l'accusé, par exemple par analogie (*Puhk c. Estonie*, n° 55103/00, § 25, 10 février 2004).

La notion de « droit » (*law*) utilisée à l'article 7 correspond à celle de « loi » qui figure dans d'autres articles de la Convention ; elle englobe le droit d'origine tant législative que jurisprudentielle et implique des conditions qualitatives, entre autres celles de l'accessibilité et de la prévisibilité (*Cantoni c. France*, 15 novembre 1996, § 29, *Recueil* 1996-V, *S.W.* et *C.R. c. Royaume-Uni*, arrêts du 22 novembre 1995, respectivement,

§ 35 et § 33, série A n^{os} 335-B et 335-C, et *E.K. c. Turquie*, n^o 28496/95, § 51, 7 février 2002).

La loi doit définir clairement les infractions et les peines qui les répriment. Cette condition se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et au besoin à l'aide de l'interprétation qui en est donnée par les tribunaux, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale (*Radio France et autres c. France*, n^o 53984/00, § 20, CEDH 2004-II, et *Kokkinakis c. Grèce*, 25 mai 1993, § 52, série A n^o 260-A). Il n'en reste pas moins que l'article 7 de la Convention ne proscrit pas la clarification graduelle des règles de la responsabilité pénale par l'interprétation judiciaire d'une affaire à l'autre, « à condition que le résultat soit cohérent avec la substance de l'infraction et raisonnablement prévisible » (*Streletz, Kessler et Krenz c. Allemagne* [GC], n^{os} 34044/96, 35532/97 et 44801/98, § 50, CEDH 2001-II, *Radio France et autres*, précité, *loc. cit.*, et *Eurofinacom c. France* (déc.), n^o 58753/00, CEDH 2004-VII).

Aussi clair que le libellé d'une disposition légale puisse être, dans quelque système juridique que ce soit, y compris le droit pénal, il existe toutefois inmanquablement un élément d'interprétation judiciaire. S'il revient au premier chef aux autorités nationales, et singulièrement aux cours et tribunaux, d'interpréter et d'appliquer le droit interne (voir, *mutatis mutandis*, *Kopp c. Suisse*, 25 mars 1998, § 59, *Recueil* 1998-II), la Cour se doit de vérifier la compatibilité avec la Convention des effets de l'interprétation qui serait faite. La tâche qui lui incombe est donc de s'assurer que, au moment où un accusé a commis l'acte qui a donné lieu aux poursuites et à la condamnation, il existait une disposition légale rendant l'acte punissable et que la peine imposée n'a pas excédé les limites fixées par cette disposition (*K.A. et A.D. c. Belgique*, n^{os} 42758/98 et 45558/99, § 52, 17 février 2005, et *Coëme et autres*, précité, § 145).

La Cour rappelle que la portée de la notion de prévisibilité dépend dans une large mesure du contenu du texte dont il s'agit, du domaine qu'il couvre ainsi que du nombre et de la qualité de ses destinataires. La prévisibilité de la loi ne s'oppose pas à ce que la personne concernée soit amenée à recourir à des conseils éclairés pour évaluer, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé (*Tolstoy Miloslavsky c. Royaume-Uni*, 13 juillet 1995, § 37, série A n^o 316-B, et *Grigoriades c. Grèce*, 25 novembre 1997, § 37, *Recueil* 1997-VII). Il en va spécialement ainsi des professionnels, habitués à devoir faire preuve d'une grande prudence dans l'exercice de leur métier. Aussi peut-on attendre d'eux qu'ils mettent un soin particulier à évaluer les risques qu'il comporte (*Cantoni*, précité, § 35, *Delbos et autres c. France* (déc.), n^o 60819/00, CEDH 2004-IX, et *K.A. et A.D. c. Belgique*, précité, § 53).

b) Application de ces principes au cas d'espèce

En l'espèce, nul ne conteste que l'amende infligée à la société requérante était prévue par une loi – à savoir l'article 16 de la loi régionale n° 20 de 1989 – entrée en vigueur avant le moment où l'infraction a été commise. Aux yeux de la Cour, rien ne permet de penser que ce texte n'était pas accessible.

La société requérante conteste par contre la prévisibilité de la loi en question, affirmant qu'il n'apparaissait pas clairement que la sanction litigieuse pouvait être infligée même en l'absence d'une atteinte au paysage. A cet égard, elle observe d'emblée que l'article 16 de la loi régionale n° 20 de 1989 se réfère à l'« indemnité » prévue par l'article 15 de la loi n° 1497 de 1939, et que ce dernier texte établit une équivalence entre la sanction et le « préjudice causé ». Or ces termes amèneraient à penser que l'amende avait une nature compensatoire et se justifiait uniquement par rapport à l'existence d'un dommage ou préjudice clairement établi.

La Cour ne saurait cependant attribuer une importance déterminante aux éléments indiqués par la société requérante. S'il est vrai que le paragraphe 5 de l'article 16 de la loi régionale n° 20 de 1989 renvoie à « l'indemnité pécuniaire prévue à l'article 15 de la loi n° 1497 de 1939 », il n'en demeure pas moins que la loi de la région du Piémont prévoyait que la sanction devait être « égale à 100 % de la valeur des ouvrages réalisés », remplaçant ainsi le principe de l'équivalence au « préjudice causé » par un paramètre légal lié à l'envergure des travaux de construction effectués. Il n'était pas indiqué dans ce texte qu'avant d'appliquer la sanction le maire devait établir s'il y avait eu une atteinte au paysage. De plus, il convient de tenir compte du fait que la loi n° 20 de 1989 s'inscrivait manifestement dans la logique d'assurer le contrôle des autorités régionales sur les travaux de construction, exigeant le respect aussi bien des conditions établies par les organes techniques compétents que des procédures préalables d'autorisation.

A la lumière de ce qui précède, la Cour estime que, dans le contexte particulier de l'application de la loi régionale n° 20 de 1989, l'interprétation retenue à l'encontre de la société requérante était cohérente avec la substance de l'infraction en cause et « raisonnablement prévisible » (voir, *mutatis mutandis*, *Radio France et autres*, précité, *loc. cit.*).

La Cour constate ensuite que, comme la société requérante l'a à juste titre souligné, cet aspect de l'interprétation de l'article 16 de la loi régionale n° 20 de 1989 n'était pas définitivement arrêté par la jurisprudence à la date des faits pour lesquels elle a été sanctionnée. En effet, la première décision jurisprudentielle concernant cette disposition a été adoptée en 1996, soit après le commencement des travaux pour la construction de l'immeuble 3D. Ce n'est que le 2 juin 2000 que le Conseil d'Etat, mettant fin à une querelle jurisprudentielle, a précisé que le paiement de l'« indemnité » s'appliquait à toute hypothèse de violation des obligations découlant de la protection du paysage, et même en l'absence d'atteinte avérée à ce dernier cet élément ne

saurait toutefois être déterminant, car il s'inscrit dans la logique de la clarification graduelle des règles de la responsabilité pénale.

D'autre part, l'on pouvait attendre de la société requérante, professionnelle du secteur de la construction, qu'elle apportât un soin particulier à évaluer les risques que comportait son activité. A l'aide autant que de besoin de conseils appropriés, elle devait savoir, à l'époque des faits, qu'en réalisant un ouvrage différent de celui autorisé par les autorités régionales sans soumettre le nouveau projet à une approbation préalable, elle encourait le risque de se voir infliger la sanction prévue à l'article 16 de la loi régionale n° 20 de 1989. Elle aurait pu en particulier être avisée de l'existence d'une jurisprudence selon laquelle l'indemnité prévue à l'article 15 de la loi n° 1497 de 1939 trouvait à s'appliquer même en l'absence de préjudice pour le paysage. L'éventualité que cette jurisprudence devienne majoritaire et soit appliquée dans son cas ressortait par ailleurs du libellé de l'article 16 de la loi régionale n° 20 de 1989 et de précisions que ce texte apportait en ce qui concerne le montant de l'« indemnité pécuniaire » (voir, *mutatis mutandis*, *Eurofinacom*, décision précitée, et *Chauvy et autres c. France* (déc.), n° 64915/01, 23 septembre 2003).

Pour ce qui est, enfin, du montant de l'amende, la Cour observe que le paragraphe 5 de l'article 16 de la loi régionale n° 20 de 1989 indique clairement qu'elle est égale à 100 % de la valeur des ouvrages réalisés. Il n'a pas été allégué qu'en l'espèce la sanction imposée a excédé les limites fixées par cette disposition.

Au demeurant, la Cour rappelle qu'elle vient de conclure, sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1, que la sanction infligée à la société requérante n'était pas disproportionnée au but légitime poursuivi par les autorités.

Dans ces circonstances, aucune apparence de violation de l'article 7 de la Convention ne saurait être décelée.

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

3. Au moment de la communication de la requête, la Cour a estimé opportun d'inviter les parties à présenter des observations également sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention. La société requérante a alors soutenu que cette disposition avait été violée à son égard en conséquence du processus décisionnel afférent à l'application de l'amende prévue à l'article 16 de la loi régionale n° 20 de 1989.

Dans ses parties pertinentes, l'article 6 § 1 de la Convention est ainsi rédigé :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...) qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. (...) »

1. Arguments des parties

a) La société requérante

La société requérante rappelle que le droit d'accès à un tribunal, garanti par l'article 6 de la Convention, comporte la possibilité de soumettre une décision infligeant une amende administrative au contrôle d'un organe judiciaire de pleine juridiction. Ce dernier doit avoir le pouvoir de réformer en tous points, en fait comme en droit, la décision entreprise, et avoir compétence pour se pencher sur toutes les questions de fait et de droit pertinentes pour le litige dont il se trouve saisi.

Or le TAR et le Conseil d'Etat pouvaient annuler la sanction infligée seulement en cas d'incompétence, violation de la loi et abus de pouvoir. Cependant, en dehors de la possibilité d'ordonner la destruction de l'immeuble, dont il n'était pas question dans la présente espèce, la loi ne permettait pas d'adapter la sanction à la gravité du comportement reproché. Dès lors, les juges administratifs n'ont pu exercer aucun contrôle quant à la sévérité de la peine, en distinguant, notamment, entre violations formelles (qui n'entraînent aucun préjudice pour le paysage) et violations substantielles (qui entraînent en tel préjudice).

La société requérante souligne enfin que l'ingérence avec son droit d'avoir accès à un tribunal est aggravée par la circonstance qu'une réduction de la sanction pécuniaire est possible seulement dans le cadre d'une demande en régularisation. Elle en déduit que si elle avait bâti son immeuble sans demander aucun permis de construire, elle aurait pu bénéficier d'un traitement plus favorable.

b) Le Gouvernement

Le Gouvernement observe que, puisque la société requérante a omis de demander les autorisations requises, la sanction prévue par la loi n° 20 de 1989 ne se prêtait à aucune modulation. Cette circonstance, toutefois, n'aurait aucun rapport avec le droit d'accès à un tribunal. L'article 6 de la Convention ne fixerait en effet pas l'étendue des pouvoirs qu'un organe juridictionnel doit être en mesure d'exercer, et n'indiquerait pas que le « tribunal » doit pouvoir moduler la sanction. Par ailleurs, les sanctions pécuniaires sont souvent d'un montant fixé en valeur absolue ou en pourcentage. Dans ces cas, la fonction du tribunal n'est pas vidée de son contenu, car il demeure compétent pour évaluer les faits et interpréter et appliquer la loi. Ainsi, il statue sur tous les points essentiels du litige, en fait comme en droit.

La limitation du pouvoir du juge poursuivait en l'espèce le but légitime de protéger le paysage, car le caractère fixe de la sanction contribuait, avec sa sévérité, à produire un effet dissuasif, ôtant aux justiciables tout espoir de bénéficier d'une réaction plus indulgente. Par ailleurs, la Convention n'obligerait pas les Etats, même en matière pénale, à prévoir des sanctions

« modulables » entre un minimum et un maximum. Au demeurant, les sanctions « fixes » seraient plus prévisibles, ce qui ne serait pas « sans avantage » sous l'angle de la Convention.

En tout état de cause, le Gouvernement considère qu'il n'est pas entièrement exact de dire que la sanction n'était pas modulable. En effet, lorsqu'une construction abusive en zone protégée a un impact négatif, réel et concret sur le paysage, la sanction pécuniaire se double de l'ordre de démolition du bâtiment. Dès lors, on pourrait affirmer que l'infraction est sanctionnée de manière différente selon sa gravité. Dans le cas d'espèce, la sanction appliquée par l'administration se situait déjà à l'échelon inférieur, et il n'était pas possible de descendre au-dessous de celui-ci.

2. *Appréciation de la Cour*

La Cour vient de conclure que l'amende prévue par la loi régionale n° 20 de 1989 s'analysait en une « peine » au sens de l'article 7 de la Convention. Dès lors, la disposition légale transgressée par la société requérante punissait une infraction qui revêtait un caractère pénal au regard de l'article 6 de la Convention.

En l'espèce, la sanction litigieuse n'a pas été infligée par un juge à l'issue d'une procédure judiciaire contradictoire, mais par la commission extraordinaire de la mairie de Bardonecchia. Si confier à des autorités administratives la tâche de poursuivre et de réprimer les contraventions n'est pas incompatible avec la Convention, il faut souligner cependant que l'intéressé doit pouvoir saisir de toute décision ainsi prise à son encontre un tribunal offrant les garanties de l'article 6 (*Kadubec c. Slovaquie*, 2 septembre 1998, § 57, *Recueil* 1998-VI, et *Čanády c. Slovaquie*, n° 53371/99, § 31, 16 novembre 2004).

La Cour rappelle, encore une fois, que la notion de « peine » a une portée autonome. Dès lors, les sanctions imposées à l'issue d'une procédure administrative ou fiscale peuvent être qualifiées de « peines » si elles satisfont aux critères élaborés par la Cour en la matière. La Cour est cependant consciente que la nature d'une telle procédure peut différer, sous plusieurs aspects, de la nature d'une procédure pénale au sens strict du terme. Si ces différences ne sauraient exonérer les États contractants de leur obligation de respecter toutes les garanties offertes par le volet pénal de l'article 6, elles peuvent néanmoins influencer sur les modalités de leur application.

Le respect de l'article 6 de la Convention n'exclut donc pas que, dans une procédure de nature administrative, une « peine » soit infligée d'abord par une autorité administrative. Il suppose cependant que la décision d'une autorité administrative ne remplissant pas elle-même les conditions de l'article 6 § 1 subisse le contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de pleine juridiction (*Schmautzer, Umlauf, Gradinger, Pramstaller, Palaoro et Pfarrmeier c. Autriche*, arrêts du 23 octobre 1995, série A n° 328 A-C et

n° 329 A-C, respectivement §§ 34, 37, 42, 39, 41 et 38). Parmi les caractéristiques d'un organe judiciaire de pleine juridiction figure le pouvoir de réformer en tous points, en fait comme en droit, la décision entreprise, rendue par l'organe inférieur. Il doit notamment avoir compétence pour se pencher sur toutes les questions de fait et de droit pertinentes pour le litige dont il se trouve saisi (*Chevol c. France*, n° 49636/99, § 77, CEDH 2003-III, et *Silvester's Horeca Service c. Belgique*, n° 47650/99, § 27, 4 mars 2004).

En l'espèce, la société requérante a pu attaquer la sanction administrative litigieuse devant le TAR du Piémont, et interjeter appel contre la décision de ce dernier devant le Conseil d'Etat. Selon la jurisprudence de la Cour, ces organes satisfont aux exigences d'indépendance et d'impartialité auxquelles un « tribunal » au sens de l'article 6 de la Convention doit répondre (*Predil Anstalt S.A. c. Italie* (déc.), n° 31993/96, 8 juin 1999).

La Cour note de surcroît que ces juridictions administratives se sont penchées sur les différentes allégations de fait et de droit de la société requérante. Elles ont dès lors examiné la pertinence du respect des systèmes de contrôle communal et régional, l'existence d'une modification substantielle de l'emplacement de l'immeuble 3D et donc d'un manquement aux conditions fixées par le conseil régional, ainsi que l'absence d'une demande préalable d'autorisation du nouveau projet de construction et la possibilité d'infliger la sanction prévue par la loi régionale n° 20 de 1989 même en l'absence d'un préjudice avéré au paysage. Leur compétence n'était pas limitée à un contrôle de légalité, mais allait jusqu'à vérifier si, par rapport aux circonstances particulières de l'affaire, l'administration avait fait un usage approprié de ses pouvoirs.

Il est vrai que les juridictions administratives mises en cause par la société requérante n'avaient pas compétence pour déterminer le montant de l'amende qui aurait pu être infligée, celle-ci étant fixée par rapport à la valeur des travaux effectués. Il n'en demeure pas moins que la société requérante aurait pu contester la valeur de l'ouvrage abusivement réalisé, et obtenir ainsi une réduction du montant de l'amende.

De plus, il convient d'observer que l'équivalence entre la valeur des travaux effectués et le montant de la sanction a été établie par le législateur, qui a fixé un paramètre légal obligatoire soit pour les autorités administratives soit pour les tribunaux. En l'absence de signes manifestes d'arbitraire, la Cour ne saurait, sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention, entreprendre de juger de l'opportunité d'un tel choix. Aux fins du contrôle du respect de cette disposition, elle se borne à relever que la commission extraordinaire de la mairie de Bardonecchia ne jouissait pas, quant à la fixation du montant de l'amende, de plus de pouvoir que les juridictions administratives.

La décision de l'autorité administrative ayant été soumise au contrôle ultérieur d'organes judiciaires de pleine juridiction, aucune violation de l'article 6 § 1 de la Convention ne saurait être décelée en l'espèce.

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.